



INSTITUT CONSTANT
DE REBECQUE

**Beitritt der Schweiz zu den
Schengen/Dublin-Abkommen**

Eine Betrachtung aus liberaler Sicht

Zu dieser Studie

Das „Institut Constant de Rebecque“ befasst sich aus liberaler Perspektive mit dem am 5. Juni 2005 zur Volksabstimmung gelangenden Referendum über den Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin. Das „Institut Constant de Rebecque“ fasst keine Abstimmungsparolen. Es sieht seine Aufgabe darin, die Auswirkungen dieser Verträge auf die individuellen Eigentumsrechte, den Freihandel und den institutionellen Wettbewerb zu evaluieren. Um die Arbeitsprinzipien des Instituts zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf die intellektuelle Unabhängigkeit gegenüber Gruppeninteressen, Lobbys, Medien und Parteien, wurden von diesem Bericht drei voneinander unabhängige Lesungen vorgenommen.

Anmerkungen zum „Institut Constant de Rebecque“

Das „Institut Constant de Rebecque“ ist eine im Jahr 2005 gegründete, unabhängige Organisation mit Sitz in Lausanne, die sich der Förderung freiheitlicher Ideen und der Forschung widmet. Das Institut entwickelt im Hinblick auf die heutigen Herausforderungen innovative und dauerhafte Lösungsvorschläge, bereichert die öffentliche Auseinandersetzung und dient der intellektuellen Avantgarde als Plattform. Es thematisiert insbesondere die Wahrung der persönlichen Autonomie, den steuerlichen und institutionellen Wettbewerb sowie den Freihandel.

Das „Institut Constant de Rebecque“ wurde gemäss Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches gegründet und widmet sich ausschliesslich Fragen des öffentlichen Interesses, ohne dabei finanzielle Interessen zu verfolgen. Sämtliche Forschungstätigkeiten werden privat finanziert. Um seine Unabhängigkeit zu bewahren, verzichtet das Institut auf jegliche staatliche Unterstützung. Das „Institut Constant de Rebecque“ vertritt ein klassisch-liberales Gedankengut und bekennt sich zu einer offenen, pluralistischen Zivilgesellschaft.

Anyone who trades liberty for security deserves neither liberty nor security.

(Wer Freiheit gegen Sicherheit eintauscht, verdient weder Freiheit noch Sicherheit.)

Benjamin Franklin

Überblick

Dieser Bericht behandelt die Frage, was die europäischen Verträge von Schengen und Dublin aus liberaler Perspektive bedeuten. Ferner werden die möglichen Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung bezüglich der individuellen Eigentumsrechte, des Freihandels und des institutionellen Wettbewerbs aufgezeigt.

1. Wenn Schengen als konsequente Weiterführung des bilateralen Wegs der Schweiz mit der EU dargestellt wird, so ist dies missverständlich. Schengen beschränkt sich nicht nur auf Kooperation, sondern stellt einen Integrations-schritt in die EU dar, weil sich die Schweiz verpflichten würde, zukünftige Gesetze anzuwenden, die von der EU beschlossen werden. Zudem erweisen sich die bereits unter dem Einfluss von Schengen eingeführten Gesetze, welche die Schweiz zu übernehmen gedenkt, als untauglich und teilweise auch als Einschränkung der Freiheit.

2. Im Asylbereich bringt die Beteiligung an Dublin keine grundsätzliche Verbesserung. Vielmehr zementiert sie den Status quo und macht das Entstehen eines neuen, mit den humanitären Prinzipien unseres Landes besser zu vereinbarenden Systems noch schwieriger.

3. Die Änderungen des Waffengesetzes, die Schengen mit sich bringt und die angeblich eine positive Wirkung auf die Sicherheit ausüben sollen, schränken zahlreiche Freiheiten ein.

4. Was die Öffnung der Grenzen anbelangt, erweist sich diese in Bezug auf die Freiheit als trügerisch; denn sie wird durch umstrittene Massnahmen wie zum Beispiel durch Kontrollen im Landesinnern und durch eine Beteiligung am Schengen Information-System (SIS) kompensiert. Damit Schengen der Schweiz mehr Sicherheit bringen würde, müsste einerseits mehr Sicherheit innerhalb des von diesem Abkommen abgedeckten Raumes herrschen. Andererseits dürfte es innerhalb der Schweiz nicht eine derart hohe, durch Delinquenten aus dem Schengen-Raum verursachte Kriminalität geben. Andernfalls müssten sich die internen Kontrollen, welche die Grenzkontrollen zu ersetzen hätten, tatsächlich als wirksamer erweisen als letztere, was beim System Schengen selbst auch nicht der Fall zu sein scheint.

5. Die durch Schengen implizierte gemeinsame Visa-Politik ist wenig vorteilhaft, beraubt sie doch auf diesem Gebiet die Schweiz ihrer Autonomie durch die Abhängigkeit von ausländischen Botschaften.

6. Die gegenseitige Rechtshilfe mit der EU auf dem Gebiet des Steuerwesens greift das Bankgeheimnis zwar nicht direkt an, schützt es aber auch nicht.

7. Die gesetzliche Harmonisierung mit der EU ist vom Standpunkt des institutionellen und des fiskalischen Wettbewerbs aus nicht wünschenswert; denn Schengen könnte sehr wohl einen Schritt hin zur Zollunion bedeuten. Nähert sich die Schweiz zu stark der EU an, verliert sie ihre Flexibilität und damit die Möglichkeit eines ausgebauten Freihandels mit anderen Wirtschaftsräumen der Welt.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	6
1. Auswirkungen auf die Individualrechte	7
1.1 Grenzen, Freiheit und Sicherheit	7
1.1.1 Bewegungsfreiheit oder Polizeistaat ?	7
1.1.2 Sicherheit oder Import von Kriminalität ?	11
1.1.3 Aussengrenzen und Visa	12
1.2 Liberales Waffengesetz	13
1.2.1 Sicherheit	13
1.2.2 Freiheit	15
1.3 Asyl, Dublin und Migrationspolitik	16
2. Auswirkungen auf den institutionellen Wettbewerb	18
2.1 Vereinheitlichung der Gesetze und rechtliche Unabhängigkeit	18
2.2 Bankgeheimnis und Besteuerung	19
3. Freihandel und Europapolitik der Schweiz	21
3.1 Zollunion gegen wirtschaftliche Öffnung	21
3.2 Beitrag zur Kohäsion der EU	22
Schlussfolgerung	25

Einleitung

Seit der massiven Verwerfung der Initiative „Ja zu Europa“ und der klaren Annahme der bilateralen Abkommen I gilt der bilaterale Weg als massgeschneiderte Lösung für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU. Ein EU-Beitritt steht zurzeit nicht zur Diskussion und die guten Beziehungen mit der EU, vor allem im Handelsbereich, scheinen dadurch auch nicht beeinträchtigt.¹

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitglieder der EU steht in Übereinstimmung mit diesem bilateralen Weg, da sie ja die Vertragsfreiheit auf die neuen Mitgliedstaaten ausdehnt und mit der Hoffnung auf positive wirtschaftliche Auswirkungen verbunden ist.² Desgleichen stellt das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte einen Fortschritt in Richtung Freihandel dar. Weitere Übereinkünfte mit der EU im Rahmen der bilateralen Abkommen II sind – wenn auch diskutabel wegen der daraus entstehenden Kosten – gleichermassen als Ausdruck des Willens aufzufassen, auf gewissen Gebieten mit der EU zusammenzuarbeiten ohne sich politisch einbinden zu lassen.

Beim Schengen/Dublin-Abkommen jedoch hat der Bundesrat den bilateralen Weg in Richtung einer Integration in die EU verlassen. Er ist von sich aus als Antragsteller aufgetreten, was seine Verhandlungsposition beispielsweise bei der Besteuerung der Zinserträge schwächte. Die Öffnung der Grenzen (mit den damit verbundenen flankierenden Massnahmen), die Teilnahme am Schengen Information-System (SIS) und die Revision des Waffengesetzes bilden den Kern der zu führenden Debatte über das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit in Bezug auf die Individualrechte, den fiskalischen und institutionellen Wettbewerb sowie den Freihandel.

¹ Gemäss der Eidgenössischen Zollverwaltung gehen 61,9% der schweizerischen Exporte in Richtung EU, während 81,4% aus dieser stammen (Referenzjahr 2004).

² „Gemäss einem glaubwürdigen Szenario stellt die (wirtschaftliche) Integration (der Schweiz) in die erweiterte EU (in Ausdehnung der bilateralen Verträge I) eine Gelegenheit dar, die sich auswirken könnte durch eine Wachstumszunahme in der Grössenordnung von (maximal) 0,5%, eine Produktionssteigerung von 0,3%, eine Erhöhung der Beschäftigung von 0,2% und eine Abnahme der strukturellen Arbeitslosigkeit von 0,3%.“ Franz Jaeger, Professor und Direktor der Instituts für empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik der Universität St. Gallen. „Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (Migration und Direktinvestitionen) der EU-Erweiterung auf die Schweiz“. Diese Studie erscheint im Mai 2005.

1. Auswirkungen auf die Individualrechte

1.1 Grenzen, Freiheit und Sicherheit

„Im Falle eines Beitritts zu Schengen würde die Schweiz die statische Personenüberwachung an den Grenzen mit den sie umgebenden Staaten aufheben und die beweglichen Polizeikontrollen im Inneren ihres Territoriums verstärken.“³

Die Aufhebung der Grenzen ist aus freiheitlicher Perspektive eine schöne Vorstellung; doch gilt es auch zu beachten, unter welchen Bedingungen dies geschehen soll und welcher Preis zu bezahlen ist, einerseits für die Freiheit und andererseits für die Sicherheit.

1.1.1 Bewegungsfreiheit oder Polizeistaat?

Wenn eine Grenze in der Tat ein Hindernis der Bewegungsfreiheit darstellt, so ist diese Freiheit dennoch garantiert – oder muss es sein im Rahmen der Rechte von Person und Eigentum – wenn die Grenze einmal überschritten ist. Nun ersetzen im Schengen-Raum „mobile Polizeikontrollen“ die Grenzkontrollen. Das hat zur Folge, dass grundsätzlich jede Person angehalten und kontrolliert werden kann, selbst wenn sie gar keine Grenze überschritten hat. So gesehen, werden die Grenzen, das heisst die Kontrollen der Grenzgänger allgegenwärtig.

„Die Tatsache, dass in der Schweiz keine Verpflichtung besteht, eine Identitätskarte auf sich zu tragen, könnte einige Probleme schaffen. Eine Änderung ist auf diesem Gebiet jederzeit vorstellbar.“⁴

Permanente Kontrollen stellen eine Einschränkung der individuellen Freiheit dar, zumal die Schweizer Bürger verpflichtet würden, stets einen Identitätsausweis auf sich zu tragen, sich also für die Anwesenheit im eigenen Land zu rechtfertigen. Hier liegt ein Widerspruch vor. Ein Pass wäre nicht mehr erforderlich, um sich in Europa frei zu bewegen, während man einen Identitätsausweis benötigen würde, um sich im eigenen Land aufzuhalten.

Staatliche Bürokratien neigen dazu, nicht nur Sachen, sondern auch Menschen zu nummerieren, zu fichieren und zu kontrollieren. Gewisse Länder, wie die USA oder Grossbritannien, haben bislang darauf verzichtet, eine nummerierte nationale Identitätskarte einzuführen. In Japan stiess die Nummerierung aller Bürger im Jahr 2002 auf starken Widerstand. In der Schweiz zeigte sich anlässlich der Fichen-Affäre das gesunde Misstrauen gegenüber solchen Vorgehensweisen. Nun könnte allerdings das Schengener Abkommen nicht nur zu einem Verlust an Bewegungsfreiheit im Innern führen, sondern vielmehr auch zu einer systematischen Fichierung durch das

³ Dossier Schengen/Dublin, „Grenzübergang durch Personen“, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 10. Juni 2003.

⁴ „Die Bilateralen II und deren Auswirkungen auf die Grenzkontrollen“, Erklärung von Rudolf Dietrich, Generaldirektor der Eidg. Zollverwaltung, 4. Februar 2005.

Schengener Informations-System, das ebenfalls zweckentfremdet und missbraucht werden kann.

Die Schengen-Befürworter versuchen diesbezüglich zu beruhigen, indem sie versprechen, dass diese Datenbanken streng kontrolliert würden und dass sie nur dem ursprünglich vorgesehenen Zweck dienen können. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass ein solches System, wenn es einmal funktioniert, dazu verleitet, neue Anwendungen zu finden, anstatt es abzuschaffen. Die EU arbeitet bereits am „SIS II“, das den Verwendungszweck der Daten, die Art der aufgenommenen Daten und die Behörden, die Zugang dazu haben, ausweitet.

„Nach dem Beispiel des deutschen Vorschlags findet die Schweiz, dass man den Polizeikräften einen breiten Zugang zu diesen Informationen geben sollte“.⁵

Was heisst nun einen breiten Zugang ermöglichen? Welches sind genau die aufgenommenen Daten? Riskiert das „SIS“ nicht, anstatt sich auf gefährliche, europaweit gesuchte Verbrecher zu beschränken, auch noch das geringste Delikt zu registrieren?⁶ Könnte es sogar eines Tages zu einem Instrument der politischen Polizei werden?⁷

Das „SIS“ kann höchst sensible Daten speichern, nicht nur über gesuchte Kriminelle, sondern auch über Verdächtige sowie einfache Zeugen, deren Fichierung besonders riskant ist. Mindestens ein Fall eines Beamten, der Informationen aus dem „SIS“ an das organisierte Verbrechen verkaufte, hat sich bereits ereignet.⁸ Mit der Fortführung der Liste jener Beamten, die Zugang zu den Daten haben, würde sich die Gefahr der Wiederholung solcher Vorfälle stets erhöhen.

⁵ Schweizerische Depeschagentur, 24. Februar 2005 (mit Bezug auf das Treffen des gemischten Schengen-Ausschusses in Brüssel, an dem die Schweiz erstmals teilgenommen hat).

⁶ « *Un rapport de la Cour des comptes néerlandaise, datant de 1999, a établi que la partie néerlandaise du SIS était alors très “sale” : le bureau néerlandais du procureur, par exemple, ne notifiait pas la police lorsqu’il abandonnait les charges pesant sur un suspect. Ceux-ci restaient donc enregistrés comme “suspects” dans le fichier Schengen. [...] Quant aux étrangers auxquels on refuse l’accès au territoire européen, ils se retrouvent piégés dans un labyrinthe juridique : de la sorte, si l’Italie leur refuse l’accès sur la base d’un enregistrement fait au SIS par la France, ils sont censés former un éventuel pourvoi devant les tribunaux français... où il leur est interdit de se rendre.* » Jelle Van Buuren, Forscher und spezialisierter Journalist, Mitarbeiter des Büros Eurowatch, « Les tentacules du système Schengen », *Le Monde diplomatique*, März 2003.

⁷ « *In July 2002 the Council of Ministers instructed police and security services to place on the Schengen Information Service database suspected political “troublemakers” with a view to preventing them from leaving their home countries and attending protests directed at EU summits, as well as “sports, cultural, political or social events”.* » Marc Glendening, Leiter von Democracy Movement, « Government paves way for EU Identity cards », *Tribune*, 1. August 2003.

⁸ « *An EU official was caught three years ago selling confidential data from the Schengen Information System to organised crime.* » Ambrose Evans-Pritchard, « Police state », *The Spectator*, 6. Oktober 2001.

Ähnliche Bestimmungen gelten für den Datenschutz von Personen, die ein Visa beantragen, für Asylsuchende und Waffenbesitzer. Wenn es darum geht, Daten an einen Schengen/Dublin-Staat weiterzuleiten, ist die Weitergabe von persönlichen Daten an eine fremde Behörde „gleichzustellen mit einer Mitteilung unter Bundesstaaten“⁹. Wenn die Daten einen nicht mit Schengen/Dublin verbundenen Staat betreffen, muss dieser „einen Datenschutz von einem entsprechenden Niveau“ gewährleisten. Es sind jedoch Ausnahmen vorgesehen, welche die Datenweitergabe an „einen Drittstaat ermöglichen ungeachtet des mangelnden Niveaus des Datenschutzes“, unter der einzigen Voraussetzung, dass „die betreffende Person unzweifelhaft ihr Einverständnis gegeben [habe]; wenn es sich um sensible Daten oder Personenprofile handelt, muss die Zustimmung ausdrücklich erfolgen“, ferner wenn „die Mitteilung unerlässlich ist für die Wahrung eines übergeordneten öffentlichen Interesses oder für die Feststellung, die Ausübung oder die gerichtliche Verteidigung“.¹⁰ Was ist denn im ersten Fall nun ein Einverständnis, das unzweifelhaft wäre, ohne expliziten Charakter? Und was ist diese „Wahrung eines übergeordneten öffentlichen Interesses“, das angeblich die Übermittlung von sensiblen Daten an einen Staat rechtfertigt, der den Datenschutz nicht gewährleistet?

Es erstaunt, dass die politischen Kreise, und ganz besonders die politische Linke, die traditionsgemäss kritisch gegenüber staatlichen Angriffen auf den Schutz der Persönlichkeit eingestellt sind, sich über all diese Auswirkungen hinwegsetzen, ganz zu schweigen von der biometrischen Fichierung der über 14-jährigen illegalen Einwanderer.¹¹ Hätten sie nicht Alarm geschlagen, wenn diese Massnahmen auf Bundesebene vorgeschlagen worden wären?

⁹ Bundesbeschluss bezüglich Genehmigung und Umsetzung der bilateralen Beitritts-Verträge zum Raum Schengen und zum Raum Dublin, Änderungen des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern, Art. 22h ; Ibid., Änderungen des Gesetzes vom 20. Juni 1997 betreffend Waffen, Art. 32d.

¹⁰ Ibid., Änderungen des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern, Art. 22k , Ibid., Änderungen des Gesetzes vom 26. Juni 1998 über das Asylwesen, Art. 102c ; Ibid., Änderungen des Gesetzes vom 20. Juni betreffend Waffen, Art. 32e.

¹¹ Ibid., Änderungen des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern. Art. 22p.

Diese Passivität ist umso beunruhigender, als die EU schon beginnt, sich den Ruf einer Bürokratie zuzulegen, die nicht davor zurückschreckt, sich wie in einem Polizeistaat zu verhalten.¹²

Selbst wenn angenommen wird, dass das „SIS“ ein taugliches Instrument sei, so wäre es durchaus im Interesse der EU, dass die Schweiz die Kriminellen aus europäischen Ländern verhaftet und die Daten über jene kriminellen Schweizer an sie weiterleitet, die in die EU gereist sind. Dabei scheint es wahrscheinlich und logisch, dass die Schweiz sehr wohl ein „Schengen light“ hätte aushandeln können, das sich auf den Zugang zum „SIS“ beschränkt hätte. Es sei daran erinnert, dass es der Bundesrat war, der als Antragsteller für den Schengen-Teil der bilateralen Abkommen II auftrat und es von Seiten der EU kein Bestehen auf einen Beitritt der Schweiz zu Schengen gab.

Es wäre angesichts der Tatsache verwunderlich, dass selbst jene Staaten, die kein „angemessenes Datenschutzniveau“ gewährleisten können, Zugang zu den „SIS“-Daten bekommen könnten und dass die Schweiz ihrerseits dazu nicht berechtigt gewesen wäre, ohne Schengen anzugehören. Ausserdem *„haben die Zollbeamten heute nur einen beschränkten Zugang zum „SIS“, und zudem nicht einmal von allen Zollposten aus“*.¹³ Heisst dies, dass gesetzliche Bestimmungen eine Unterscheidung machen sollten zwischen den verschiedenen Zollbüros? Es ist fraglich, ob es sich nicht eher um einen Mangel an Willen der Schweizer Behörden handelt, umso mehr, als die EU nicht gegen den Austausch der „SIS“-Daten mit den Nichtunterzeichner-Staaten von Schengen zu sein scheint.¹⁴ Grossbritannien und Irland müssten beispielsweise am „SIS“ im Rahmen einer Teilratifikation von Schengen teilnehmen.

¹² « *The European Union was accused of using “police state tactics” to stifle criticism after police raided the offices of a Brussels journalist and seized a vast archive of documents identifying his sources.* » Ambrose Evans-Pritchard, « Brussels accused of ‘police state tactics’ », *Daily Telegraph*, 23 avril 2004. Vgl. auch : Ambrose Evans-Pritchard, « Europe’s anti-fraud office accused of abusing its power », *Daily Telegraph*, 8 juillet 2004 ; Ambrose Evans-Pritchard, « Reporter following trail of corruption in EU arrested », *Daily Telegraph*, 20. März 2004.

« *European law enforcement agencies were given sweeping powers yesterday to monitor telephone, internet and email traffic in a move denounced by critics as the biggest threat to data privacy in a generation. Despite opposition from civil liberties groups worldwide, the European parliament bowed to pressure from individual governments, led by Britain, and approved legislation to give police the power to access the communications records of every phone and internet user.* » Stuart Millar, « Europe votes to end data privacy », *Guardian*, 31. Mai 2002.

¹³ „Merz für unabhängige Grenzwächter“, Depesche der Associated Press, übernommen vom Integrationsbüro, 20. Juni 2004.

¹⁴ « *Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, hebt jedoch die Schwächen der Instrumentarien für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten hervor und vertritt den Standpunkt, dass die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von Schengen nicht unterzeichnet haben, für diesen Zweck Zugang zu den Daten des Schengener Informationssystems (SIS) erhalten müssen, indem diese Daten auch in das Automatisierte Fahndungssystem (ASF-System = Automated Search Facility) und das Europol-System eingegeben werden.* » Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, 25. Februar 2004, in Bulletin EU 1/2-2004, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (7/27).

1.1.2 Sicherheit oder Import von Kriminalität?

Wenn Schengen in der Verbrechensbekämpfung so effizient wäre, wie es behauptet wird, dann erstaunt es, dass die Schweiz, umgeben von Schengen-Staaten, davon bislang nicht profitiert hat. Jedenfalls ist unklar, weshalb eine zusätzliche, an den Grenzen vorgenommene Kontrolle der Schweiz weniger Sicherheit bieten soll. Überzeugend für die Effizienz von Schengen wäre lediglich gewesen, wenn die Schweizer Zollbeamten nichts mehr zu tun gehabt hätten. Dies ist jedoch nicht der Fall. Im Jahr 2003 haben die Grenzwachter 101'219 Personen an den Grenzen zurückgewiesen, 34'063 davon wurden der Polizei übergeben.¹⁵ Auf Grund der Polizeistatistiken lässt sich annehmen, dass die Schweiz im Vergleich mit ihren Nachbarn ein relativ sicheres Land ist.¹⁶

Tötungsdelikte		Raub		Körperverletzungen	
Luxemburg	14.2	Spanien	233.8	Grossbritannien	834.0
Finnland	9.9	Belgien	211.7	Schweden	663.2
Belgien	5.3	Frankreich	185.1	Belgien	546.9
Italien	4.3	Portugal	170.7	Finnland	537.8
Dänemark	4.1	Grossbritannien	160.0	Deutschland	464.2
Frankreich	3.9	Niederlande	117.0	Österreich	459.9
Deutschland	3.8	Schweden	101.4	Portugal	433.2
Spanien	3.0	Irland	81.1	Niederlande	277.5
Grossbritannien	2.9	Deutschland	72.2	Luxemburg	260.0
Griechenland	2.7	Luxemburg	70.2	Dänemark	183.0
Österreich	2.5	Italien	68.4	Frankreich	179.2
Schweiz	2.2	Schweiz	30.2	Schweiz	75.0

Die Statistiken der Genfer Haftanstalt Champ-Dollon, einem der grössten Gefängnisse der Schweiz, bestätigen diese Fakten. Im Jahre 2004 waren 15% der Häftlinge Schweizer, 34% in der Schweiz lebende Ausländer und 51% im Ausland lebende Ausländer.¹⁷ Und trotz der aus dem „Sicherheitsraum“ von Schengen stammenden Kriminalität bleiben die Schweizer Städte insgesamt sicherer als jene, die direkt im erwähnten Raum liegen.¹⁸

Die Schweiz ist folglich von Ländern mit einer grösseren Kriminalitätsrate umgeben, die Schengen nicht einzudämmen vermag. Ein bedeutender Teil der Kriminalität in der Schweiz stammt von Personen, die die Grenzen überschritten haben und dies, obschon eine bedeutende Anzahl der Personen durch Grenzwachter kontrolliert wurden.

¹⁵ Statistiken der Eidgenössischen Zollverwaltung (Referenzjahr 2003).

¹⁶ Auf 100'000 Einwohner, Referenzjahr 2000, entnommen dem Statistischen Jahrbuch der Schweiz 2004 (Verlag NZZ), S. 843.

¹⁷ Statistiken der Haftanstalt Champ-Dollon (Referenzjahr 2004).

¹⁸ Nach einer Studie über die Lebensqualität von 215 Städten (« 2005 Global Quality of Living Reports », Mercer Human Resource Consulting, März 2005), sind von den fünf sichersten Städten der Welt drei in der Schweiz (Bern, Genf und Zürich). Genf und Zürich sind übrigens auch an erster Stelle bezüglich Lebensqualität.

1.1.3 Aussengrenzen und Visa

„Die Aufhebung der traditionellen Personenkontrolle an den Binnengrenzen wird kompensiert durch eine merkliche Verstärkung der Überwachung der Aussengrenzen des Schengen-Raumes.“¹⁹

Das gleiche Dokument behauptet jedoch, dass die „statischen“ Grenzkontrollen ineffizient und dass die „dynamischen“ Kontrollen, also die internen, um einiges besser seien. Wäre dies der Fall, weshalb soll denn das gleiche Vorgehen nicht auch auf die Aussengrenzen angewendet werden? Überdies müssen ernsthafte Zweifel an der Realisierung dieser „Verstärkung“ angebracht werden, wie das Beispiel des jüngsten Visa-Skandals in Deutschland gezeigt hat, der in ganz Europa für Schlagzeilen sorgte.

„Die Anzahl der Visa explodierte ab dem Jahr 2001, was eine massive Einreise unerwünschter Personen nach Deutschland – also in den Schengen-Raum – zur Folge hatte : Terroristen, Mafiosi, Schwarzarbeiter, jedwelche Arten von Schiebern, Zuhältern...“²⁰

Wenn es die Schweiz für den Tourismus als förderlich hält, die Schengen-Visa (für alle oder nur eine Anzahl Länder) anzuerkennen, so kann sie dies ohne weiteres unilateral tun, das heisst, ohne mit Schengen verbunden zu sein, wie es bereits für eine Anzahl Länder gehandhabt wird. Sie kann also die Interessen des Tourismus und jene der Sicherheit des Landes gegeneinander abwägen. Als Folge des Visa-Skandals könnte sie zum Beispiel die Anerkennung der Schengen-Visa für bestimmte Staatsbürger aufheben und diese erst wieder einführen, wenn glaubwürdige Massnahmen getroffen worden sind, um solche Probleme zu vermeiden.

Alle diese Möglichkeiten würden der Schweiz entgehen, wenn sie sich mit Schengen assoziiert. Die unerwünschten, in den „Sicherheitsraum“ von Schengen als sogenannte Touristen eingereisten Personen können sich dort frei bewegen und folglich, wenn die Schweiz dazu gehört, ohne Kontrolle in die Schweiz einreisen. Wäre die Schweiz beispielsweise jetzt Schengen-Mitglied, hätte sie gegen die Folgen der deutschen Verfehlungen nicht viel unternehmen können. Vielleicht wird Deutschland in Zukunft strenger in der Visa-Erteilung sein, doch gibt es keinerlei Garantien bezüglich der Politik aller Schengen-Mitglieder auf diesem Gebiet.

Die Schweiz kann im Hinblick auf den Schengen-Beitritt entscheiden, ob sie eine grosszügige Visums-Politik (unilaterale Anerkennung aller Schengen-Visa, sogar grössere Erleichterung für die Beschaffung eines Visums in die Schweiz als für den Schengen-Raum) oder eine restriktive Politik einschlagen will. Die Schweiz hat ihre Attraktivität deshalb erworben, weil sie als offenes, unabhängiges und sicheres Land galt, auch wegen der Grenzkontrollen.

¹⁹ Dossier Schengen/Dublin, „Grenzübergang durch Personen“, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 10. Juni 2003.

²⁰ Marc Leroy-Beaulieu, « Des prostituées de l'Est grâce à Joschka Fischer », *Tribune de Genève*, 19. Februar 2005.

1.2 Liberales Waffengesetz

Der Gedanke, das Waffengesetz zu „verschärfen“, ist nicht neu. Während gewisse Gruppen aus Idealismus schon lange davon träumen, war es die frühere Bundesrätin Ruth Metzler, die eine Revision in dieser Richtung eingeleitet hatte. Allerdings waren die Antworten der betroffenen Kreise auf die Vernehmlassung derart negativ²¹, dass eine zusätzliche Konsultation stattfand, die insbesondere die Einführung eines Registers der Waffenbesitzer beinhaltete, die kaum grösseren Erfolg zeitigte. Ausser den bürgerlichen Parteien hatte sich sogar die „economiesuisse“ dagegen ausgesprochen.²² Merkwürdigerweise gibt es bei Schengen in dieser Frage weniger Kritik, auch wenn die Verschärfung weiter geht als die Revision und selbst noch die Fichierung aller Waffenbesitzer mit einschliesst.

1.2.1 Sicherheit

Der angebliche Zweck der Schengen-Artikel in Bezug auf den Waffenbesitz lautet, den Missbrauch zu bekämpfen. Dazu gilt es festzustellen, dass sie ihr Ziel nicht wirklich erreichen; denn trotz „besser überwachten“ Aussengrenzen und trotz restriktiverer Gesetzgebung ist der Handel mit illegalen Waffen nicht aus den Ländern des Schengen-Raums verschwunden.²³

²¹ „136 der an der Vernehmlassung Beteiligten, worunter drei politische Parteien (FDP, SVP und EDU, die Kantone AI und GL sowie 131 interessierte Organisationen, verwerfen das Projekt als Ganzes oder anerkennen die Notwendigkeit einer Revision des Waffengesetzes nicht.“ Zusammenfassung der Resultate der Vernehmlassung zum Vorentwurf des revidierten Gesetzes betreffend Waffen, Waffenzubehör und Munition, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Dezember 2004.

²² « *economiesuisse* glaubt nicht, dass die Eintragung sämtlicher Waffen mit den damit verbundenen bürokratischen Massnahmen die von allen gewünschte öffentliche Sicherheit garantieren könne. » Antwort von *economiesuisse* auf die ergänzende Vernehmlassung zum Waffengesetz, 19. November 2003.

²³ Zum Beispiel Deutschland: « *Thirty-seven percent of all weapons seized in violent crimes involved illegal weapons and only 4,1 percent involved weapons that were legally held. It can therefore be argued that, as in the United Kingdom, only very few incidents involve legal weapons, and most crimes are committed with weapons which are beyond the control of the authorities, either because they do not require a permit or because they are illegally held.* » Domitilla Sagramoso, « The proliferation of illegal small arms and lightweapons in and around the European Union: Instability, organised crime and terrorist groups », Centre for Defence Studies, Kings College, Universität London, Juni 2001. Oder in Frankreich: « [...] *[Les] attaques de convoyeurs de fonds et autres braquages de banque, qui se déroulent désormais à l'arme de guerre, [...] ont mis au jour la réalité d'un véritable trafic clandestin. [...] C'est si facile de faire passer n'importe quoi, si on circule en voiture, au travers des frontières de l'espace de Schengen, dès qu'on possède un passeport européen. [...] Ces nouveaux visages de la criminalité, qualifiés « d'actes de guerre », s'ajoutent à une délinquance qui s'accroît de façon exponentielle, au point même que la petite délinquance, qui se contentait de vieux équipements, a désormais la possibilité de se fournir en armes plus sophistiquées, à des prix très concurrentiels.* » Christian Estrosi, Abgeordneter der französischen Nationalversammlung, « Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les trafics d'armes en provenance des anciennes zones de conflits des pays de l'Est », beim Nationalversammlungspräsidenten am 12. September 2001 eingereicht.

Entgegen der schweizerischen Tradition widersetzt sich Schengen dem legalen Waffenbesitz ausdrücklich. Schengen sieht *minimale* Restriktionen vor, wobei es sich von selbst versteht, dass jedes weitergehende Waffenverbot für die öffentliche Sicherheit nur von Vorteil sein kann. Nun haben Länder wie Frankreich oder Grossbritannien, deren Gesetzgebung einen legalen Erwerb von (in der Schweiz gebräuchlichen) Waffen erschwert bis ganz verunmöglicht, viel grössere Sicherheitsprobleme.²⁴

Das Beispiel Grossbritanniens (das nicht zu Schengen gehört, dessen Gesetzgebung für den Waffenbesitz jedoch über die Erfordernisse hinausgeht) ist besonders aussagekräftig. Die mit Feuerwaffen begangenen Delikte haben seit deren Quasi-Verbot klar zugenommen, was nahe legt, dass die Abwesenheit legaler Waffen zu einem allgemeinen Verlust an Sicherheit führen kann.²⁵

Wenn die Waffen zudem kriminalitätsfördernd wären, wie es die Schengener Gesetzgebung impliziert, wäre es unverständlich, dass die Feuerwaffen in der Schweiz, in welcher die Zahl der legal sich im Privatbesitz befindlichen Waffen auf mehrere Millionen geschätzt wird, in so wenig Kriminalfällen benützt werden. Im Jahr 2002 wurden Feuerwaffen bei 32% der Morde, 1% der Körperverletzungen, 11% des Strassenraubs und 0,0029% der Diebstähle eingesetzt.²⁶

1.2.2 Freiheit

Der Bundesrat versucht, die durch die Schengener Gesetzgebung erforderlichen Änderungen betreffend Waffen als eine einfache Formalität darzustellen. Die Änderungen des Waffengesetzes stellen jedoch nicht weniger als einen Drittel der vorgesehenen Gesetzesänderungen im Falle eines Beitritts der Schweiz zu diesem Abkommen dar. Sie haben sehr reale Folgen für den Waffenbesitz.

Erstens würde das Waffengesetz zukünftig auch den Waffenbesitz regeln.²⁷ Alle sich gegenwärtig in legalem Besitz befindlichen Waffen müssten deklariert werden.²⁸ Das dadurch erforderliche Register²⁹ (und ginge es auch

²⁴ Vgl. die obige Darstellung.

²⁵ « A new study [by The Centre for Defence Studies at Kings College in London] suggests the use of handguns in crime rose by 40% in the two years after the weapons were banned. » « Handgun crime 'up' despite ban », *BBC*, 16. Juli 2001. « Gun crime has risen by 35% in a year, new Home Office figures show. There were 9,974 incidents involving firearms in the 12 months to April 2002 – a rise from 7,362 over the previous year. » « Gun crime soars by 35% », *BBC*, 12. Januar 2003. Vgl. auch John R. Lott, Jr., *More Guns, Less Crime* (University of Chicago Press, 1998).

²⁶ Kriminalstatistik des Bundesamtes für Polizeiwesen (Bezugsjahr 2002).

²⁷ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Inkraftsetzung der bilateralen Beitrittsabkommen zu den Räumen von Schengen und von Dublin ; Änderungen des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997, Art. 1, al. 2.

²⁸ *Ibid.*, Art. 42a, al. 1.

nur darum, die „Kriminellen“ eruieren zu können, die ihre Waffen nicht deklariert hätten) könnte eine erste Etappe zu einer weiteren Konfiskation sein, wie dies die Erfahrung anderer Länder zeigt. Zweitens würde der Waffen- und Munitionserwerb noch mehr reglementiert und erschwert infolge verschiedener Änderungen, die zwar geringfügig scheinen können, jedoch zusätzliche Einschränkungen der Handelsfreiheit und Beschränkung der Individualrechte sind.³⁰ Drittens sieht Schengen die Verpflichtung vor, jedes Gesuch um Erwerb zu begründen. Um die Besitzer von Waffen zu beschwichtigen, macht der Bundesrat geltend, dass die Bestimmungen von Schengen durch eine flexiblere gesetzgeberische Anpassung und administrative Auslegung gemildert würden.³¹ Nun lassen der inzwischen eingeführte richterliche Ermessensspielraum bei der Erteilung von Bewilligungen und die potentielle Instabilität der administrativen Richtlinien, die den politischen Zufällen unterworfen sind, die Befürchtung aufkommen, dass die Auslegung dieser Gesetzgebung zunehmend straffer werde. Sei dies, weil der Bundesrat sehr wohl diese Richtung verfolgt, sei es, als Folge der möglichen Pressionen aus Brüssel, damit die von dort stammenden Bestimmungen angewandt werden können.

1.3 Asyl, Dublin und Migrationspolitik

Die gegenwärtige Asylpolitik weist zahlreiche Mängel auf, die von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden. Die breite Unterstützung der verschiedenen, oft kontraproduktiv auf eine Verschärfung abzielenden, politischen Initiativen im Asylbereich, belegt dies. Das Asylwesen sollte idealerweise eine Aufgabe der Zivilgesellschaft sein, die von privaten Institutionen übernommen und durch freiwillige Beiträge finanziert wird. Das gegenwärtige System behindert den freien Verkehr von Personen und die Vertragsfreiheit, indem es die (politischen und wirtschaftlichen) Flüchtlinge davon abhält, sich in der Schweiz zu integrieren und zu arbeiten. Das staatliche Asyl verleitet die Leute dazu, in ein Land auszuwandern, in welchem sie Sozialleistungen erhalten, wobei sie jedoch keine dauerhafte Zukunft haben, sei dies aus wirtschaftlichen oder aus gesetzlichen Gründen. Die langwierigen Verfahren, die Ungewissheit und die Risiken der

²⁹ Sei dieses zentral, gesamtschweizerisch, oder dezentralisiert, kantonal.

³⁰ Unter anderem wäre eine Bewilligung erforderlich für jeglichen Erwerb von Waffen, einschliesslich von Privaten an Private (Ibid., Art. 8, al. 1), und der Erwerb von Munition wäre durch die bereits im Besitz befindlichen Waffen bedingt (Ibid., Art. 15, al. 1).

³¹ Zum Beispiel wurden bei der Begründungspflicht Ausnahmen vorgesehen (Ibid., Art. 8, al. 1bis); da jedoch Schengen gar keine solchen vorsieht, scheint es sich um einen verbalen Kunstgriff zu handeln: Wenn die Schützen, Jäger und anderen Sammler keinen Grund für den Waffenerwerb angeben müssten, scheint es logisch, dass in Übereinstimmung mit dem Geist des Gesetzes von Schengen eine einfache Erklärung nicht genügend wäre, um ihre Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen zu beweisen (und selbst wenn sie es vorerst einmal wären, so würden die daraus resultierenden „Missbräuche“ bestimmt dazu führen). Zudem ist zu befürchten, dass diese Begründungspflicht andere Einschränkungen des Waffenerwerbsgesetzes rechtfertigen könnte, denn wenn einmal der Waffenerwerb kein Recht, vielmehr ein mit einer gewissen Tätigkeit verbundenes Privileg ist, gibt es keinen Grund mehr, dass dieses Privileg über die strikte Notwendigkeit dieser Tätigkeit hinausgeht (zum Beispiel braucht ein Jäger nur Jagdwaffen, ein Sportschütze nur Waffen, die für das Sportschiessen geeignet sind, usw.).

Rückschaffung tragen zudem noch zur Erschwerung der Integration und der langfristigen Planung bei.

Die staatliche Asyl- und Einwanderungspolitik ist oft absurd, bürokratisch und unmenschlich. Beispiele dafür sind die finanzielle Unterstützung von Personen, die arbeitswillig sind, jedoch nicht arbeiten dürfen, die Zurückweisung von Familien oder gut integrierten Arbeitenden oder die Duldung von nicht-integrierten Personen, welche das System missbrauchen, ja sogar von Kriminellen, die bleiben, weil sie „nicht ausweisbar sind“, oder auch von jenen, die ohne Grund einreisen, um Entschädigungen in Form einer „Rückkehrhilfe“ zu erhalten. Eine andere Problematik sind jene illegalen Einwanderer, die arbeiten und sich integrieren, aber als unerwünscht erklärt werden, weil sie nicht aus dem „richtigen Land“ stammen. Oder jene Einwanderer, die in der Schweiz aufgewachsen sind, sich dort integriert haben, jedoch nicht mehr legal zurückkommen dürfen, weil sie mehr als zwei Jahre im Ausland waren und daher ihre Niederlassungsbewilligung nicht wiedererlangen können.

Auf individuelle Integrationsmöglichkeiten, Arbeitsverträge oder Qualifikationen bezogen, ist der Status „legal“ oder „illegal“ willkürlich, weil er beispielsweise von Übereinkünften zwischen Staaten oder von Unterscheidungen zwischen „europäischen“ und „nicht-europäischen“ Einwanderern abhängig ist.

Der Gipfel der Absurdität der Migrationspolitik sind die ausländischen Studenten, denen die Schweiz ihr Studium finanziert. Diese hätten die Ausbildungskosten auch zurückgezahlt, indem sie in der Schweiz gearbeitet, Steuern bezahlt und dabei noch zum wirtschaftlichen Wachstum beigetragen hätten³². Gerade die rohstoffarme Schweiz ist auf hochqualifizierte Personen aus der ganzen Welt angewiesen, denen jedoch vielfach die Arbeitsbewilligung verweigert wird.

Dieser Protektionismus auf dem Arbeitsmarkt lässt sich nur mit falschen Wirtschaftstheorien rechtfertigen, welche die Welt als Nullsummenspiel begreifen, bei dem jede (legale oder illegale) ausländische Arbeitskraft einer „inländischen“ die Arbeit stiehlt und der Markt ausserstande ist, die Nachfrage nach Ausbildung dem Angebot an Arbeit anzupassen.

Die oft unberechtigte Stigmatisierung der illegalen Immigration steht im Gegensatz zu den kollektiven Regulierungen der sogenannten „sans papiers“, die jedoch das Problem auch nicht lösen. Eine Regulierung gäbe den illegalen Immigranten den Zugang zu den Sozialleistungen und könnte nur neue dazu verleiten, einzig mit dieser Absicht zu kommen. Wenn zudem die Regulierungen mit Minimallöhnen, Steuern und anderen kostenpflichtigen Sozialleistungen verbunden sind, könnten die ehemaligen Immigranten wieder zu Arbeitslosen werden.

³² Wer von Universitätsausbildung spricht, meint höhere Entlohnung, meint auch höhere Fiskaleinnahmen, dies besonders in einem System mit progressiver Besteuerung. Die Subventionierung der Ausbildung ist folglich im Allgemeinen im Interesse des Staates, sofern die Studierenden ihre Steuern nicht anderswo zahlen.

Es ist illusorisch, von Dublin die Lösung der auf diesem Gebiet anstehenden Probleme in der Schweiz zu erwarten. Im Gegenteil ist vielmehr zu befürchten, dass es den Status quo in der staatlichen Asylpolitik zementiert und so die auf diesem Gebiet erforderlichen Reformen verhindert; Reformen, die den humanitären und freiheitlichen Traditionen der Schweiz mehr entsprechen als die bisherige staatliche Asylpolitik.

Im Fall eines Beitritts zu Dublin sieht das Integrationsbüro Einsparungen von jährlich 73 Millionen Franken vor, bei Ausgaben von ca. einer Milliarde Franken für das Jahr 2007.³³ Diese Zahlen beruhen auf der vagen Annahme, dass die Dublin-Länder gewissenhaft alle Erstasylgesuche registrieren und dass tatsächlich eine Harmonisierung der Vorgehensweisen auf europäischer Ebene stattfindet, wobei ja bereits starke Disparitäten selbst unter den Schweizer Kantonen festzustellen sind.³⁴ Die Schätzungen des Integrationsbüros scheinen ebenfalls relativiert zu werden durch den jüngst feststellbaren Rückgang der Asylgesuche infolge der reduzierten sozialen Leistungen.

Zusammenfassend geht der liberale Ansatz in der Frage der Immigration und des Asyls dahin, dass die Einwanderung, sei sie politisch oder wirtschaftlich begründet, weder staatlich behindert noch subventioniert werden sollte.³⁵ Solange der Wohlfahrtsstaat existiert, wie es der berühmte Ökonom Milton Friedman einst formulierte, kann es keine freie Immigration geben.

³³ Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der Eidgenossenschaft im Jahr 2007 (Schätzung), Integrationsbüro, August 2004.

³⁴ Cf. Thomas Holzer und Gerald Schneider, „Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf Globalisierung und Flüchtlingsströme“ (Leske und Budrich, 2002).

³⁵ Der Ökonom Hans-Werner Sinn, Professor an der Universität München und Autor einer Studie über die Subventionskosten einer wenig ausgewählten Immigration, kommt zu den gleichen Schlüssen; vgl. Hans-Werner Sinn, „Freizügigkeitsrichtlinie: Freifahrt in den Sozialstaat“, Ifo Standpunkt nr. 53, 27. Mai 2004.

2. Auswirkungen auf den institutionellen Wettbewerb

2.1 Vereinheitlichung der Gesetze und rechtliche Unabhängigkeit

*„Solche Verhandlungen sind unangemessen, wenn sie mit unerlässlichen Souveränitätsstransfers bei supranationalen Instanzen verbunden sind (Zollunion, Währungsunion, Schengen, Handelspolitik und Sicherheitspolitik)“.*³⁶

Schengen impliziert eine Vereinheitlichung der Gesetze, zumindest in bestimmten Fällen auf europäischer Ebene. Die Schweiz müsste nicht nur unzählige Seiten gesetzgeberischer Texte einführen, die von der EU stammen, sondern sich auch den jeweiligen Änderungen der Schengener Gesetzgebung unterwerfen. Die Beschlüsse, welche die Schweizer direkt betreffen, würden demnach von der Brüsseler Bürokratie gefasst, fern der Realitäten dieses Landes. Europa würde sich einem einheitlichen Rechtsraum annähern und den fiskalischen und institutionellen Wettbewerb einschränken.

*„Wie dies für Norwegen und Island der Fall ist, werden die Beitrittsbeschlüsse der Schweiz keinerlei formelles Recht auf Mitentscheidung (“decision-making”) einräumen. Die Änderung einer Schengener oder Dubliner Errungenschaft liegt somit einzig in der Kompetenz der zuständigen Organe der EG und der EU.“*³⁷

Die Schweiz hätte zwar theoretisch die Möglichkeit, die neu beschlossenen Gesetze zurückzuweisen, würde damit aber einen Ausschluss aus Schengen riskieren. Die Schweizer Regierung würde es daher vernünftigerweise kaum wagen, künftige gesetzgeberische Anpassungen zu verweigern, auch wenn sie den Interessen des Landes entgegenliefen.

Die Schengener Gesetzgebung ist evolutiv und wird von der Europäischen Kommission beschlossen, ohne Mitentscheidungsrecht der Schweiz. Es ist vor auszusehen, dass dieser Misstand dereinst von den EU-Befürwortern als gewichtiges Argument für den Beitritt der Schweiz zur EU benützt wird. Anstatt zu versuchen, sich in die Gleichförmigkeit der Europäischen Union einzureihen, sollte die Schweiz vielmehr darauf abzielen, auf Dauer ihre einzigartige Stellung aufrechtzuerhalten und eine für Investoren und Unternehmer attraktive Region zu bleiben, unter Beibehaltung ihrer rechtlichen Autonomie, die es ihr ermöglicht, sich von den Nachbarn abzuheben und mit ihnen in einen friedlichen Wettbewerb zu treten.

³⁶ Botschaft des Bundesrates zu den Bilateralen Abkommen I, 23. Juni 1999.

³⁷ Dossier Schengen/Dublin, „Modalitäten der Beteiligung (institutionelle Fragen)“, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 10. Juni 2003.

2.2 Bankgeheimnis und Besteuerung

„Man soll nicht länger glauben machen, die Schweiz sei als grosse Gewinnerin aus dieser Verhandlung hervorgegangen. Sie hat vielmehr ein grösseres Zugeständnis gemacht, indem sie sich bereit erklärte, für ihre europäischen Nachbarn Steuern einzuziehen.“³⁸

Wenn Schengen – im Gegensatz zu anderen aus dem zweiten Verhandlungszyklus hervorgegangenen bilateralen Abkommen – das Bankgeheimnis nicht direkt angreift, so weist auch nichts darauf hin, dass es gestärkt wird. Es wird lediglich verhindert, dass das Bankgeheimnis durch spätere und damit hypothetische Entwicklungen ausgehöhlt wird. Der einzige Beitrag ist eine gewisse Rechtssicherheit als Resultat des mit der EU abgeschlossenen Abkommens, das die Anerkennung der doppelten Strafbarkeit und darüber hinaus von schweizerischen Prinzipien wie die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug indirekt ermöglicht.

In diesem Zusammenhang sollte man auch den negativ besetzten Begriff der Steuerhinterziehung hinterfragen. Die angebliche Steuerhinterziehung ist in den meisten Fällen nichts anderes als der legitime Wunsch der Steuerpflichtigen, einen grösseren Teil *ihres* Geldes zu behalten. Die von der EU auf diesem Gebiet unternommenen Versuche, das Steuerwesen auf europäischer Ebene zu harmonisieren, müssen als solche kritisiert werden. Der Steuerwettbewerb zwingt die Staaten, sich der Praxis konfiskatorischer Zinssätze zu enthalten. Die europäischen Staaten wären besser beraten, die Schweiz auf friedliche Weise durch die Senkung der Steuersätze und die Vereinfachung der Steuersysteme zu konkurrenzieren als durch ein Steuerkartell und eine Kriminalisierung der Steuerzahler.

Die erwähnte Rechtssicherheit ist dennoch relativ, da die Schengen-Gesetze abänderbar sind. Die Gefahr für das Bankgeheimnis besteht darin, dass die Schweiz den anderen Staaten Rechtshilfe in Strafsachen auf der Basis des Schengener Durchführungsübereinkommens im Fall von einfacher Steuerhinterziehung früher oder später gewähren müsste. Als einzige Garantie gegen eine solche Entwicklung kann die Schweiz neue Reglementierungen der EU auf dem Gebiet der Direktbesteuerung (*opting out*-Klausel) zurückweisen. Nichts garantiert hingegen, dass die von der Schweiz gemachten Zugeständnisse im Rahmen der anderen Abkommen den Druck auf das Bankgeheimnis beenden werden. Diskutabel ist auch, dass die Schweiz an Unabhängigkeit gewonnen haben soll, indem sie es akzeptierte, sich mit dem Abkommen zur Zinsbesteuerung zum Steuereinzahler der EU zu machen. Zweifelhaft ist auch, dass eine solche neue Steuer positive Auswirkungen auf den schweizerischen Finanzmarkt haben soll.

³⁸ « Die Bilateralen II aus der Sicht der Privatbankiers », Erklärung von Pierre Darier, Teilhaber, Lombard Odier Darier Hentsch & Cie, Genf, Vizepräsident der Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers, 13. Januar 2005, bezüglich des Zinsbesteuerungsabkommens.

Das Bankgeheimnis wäre ohne die bilateralen Abkommen II kaum bedroht.

„Eine erdrückende Mehrheit der befragten Personen (78%) äussert sich klar zu Gunsten des Beibehaltens des Berufsgeheimnisses des Bankiers (2004 : 76%). Zudem schätzen 74% der Befragten, dass man dem internationalen Druck zum Verzicht auf das Berufsgeheimnis des Bankiers widerstehen sollte (gegenüber 72% im Jahr 2004).“³⁹

Die Unterstützung der Bevölkerung, welche die Pflicht zur Vertraulichkeit des Bankiers genießt, lässt eher vermuten, dass die EU wohl grosse Mühe hätte, das Bankgeheimnis zu Fall zu bringen, wenn sie nicht vom Bundesrat gleichsam dazu ermutigt würde.

³⁹ « Aktuelle Bankenfragen 2005 », Meinungen und Vorstellungen der Schweizer Bürger, Studie durchgeführt für die Schweizerische Bankiervereinigung durch das Institut MIS Trend, 10. März 2005.

3. Freihandel und Europapolitik der Schweiz

Die Befürchtung, dass ein Verzicht auf Schengen das Ende des bilateralen Weges bedeuten würde, ist fehl am Platz. Ganz im Gegenteil hätte die Schweiz mit dem Beitritt zu Schengen einen grossen Schritt in Richtung der EU getan. Der bilaterale Weg heisst nicht, jegliches Abkommen annehmen zu müssen. Die guten Beziehungen, vor allem die geschäftlichen, zwischen der Schweiz und der EU sowie die andauernde wirtschaftliche Attraktivität der Schweiz⁴⁰ würden nach dem Verzicht auf den EU-Beitritt nicht in Frage gestellt; und es gibt keinen Grund, weshalb es bei einem Verzicht auf Schengen/Dublin der Fall sein sollte.

3.1 Zollunion gegen wirtschaftliche Öffnung

Die Beibehaltung der Güterkontrolle unter Aufhebung der Personenkontrollen könnte sich in der Praxis als schwierig erweisen. Anstatt zum freien Warenverkehr überzugehen, sieht der Bundesrat eher einen Grund, eine Zollunion mit der EU einzugehen. Die Integration in die EU wird also in die Nähe der formellen Zugehörigkeit führen, welche der Bundesrat sogleich preisen wird, um das „Recht auf Mitentscheidung“ einzufordern. Es handelt sich hierbei um ein Szenario, dessen Plausibilität der Ökonom Franz Jaeger, Professor und Leiter des Forschungsinstituts für empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der Universität St. Gallen mit 60% bis 70% einschätzt.⁴¹

Eine Zollunion mit der EU involviert also einerseits ein grösseres Risiko eines EU-Beitritts mit allen negativen Konsequenzen wie einer Verdoppelung der Mehrwertsteuer, einer Fülle bürokratischer Regulierungen, einer wirtschaftlichen und politischen Zentralisierung, sowie einer gemeinsamen Tarifpolitik gegenüber den Ländern ausserhalb der Union. Die Schweiz könnte also nach Gutdünken der Europäischen Kommission dazu veranlasst werden, ihre Zollschutzmassnahmen zu erhöhen, obwohl es eigentlich vorteilhafter wäre, dass sie sich wirtschaftlich gegenüber der ganzen Welt und nicht nur gegenüber der EU öffnet, die sich dem Wettbewerb zunehmend verschliesst, wie es die Aufweichung des Stabilitätspaktes oder die Absage an die Bolkenstein-Direktive deutlich machen. Die Bolkenstein-Direktive hätte mit der Liberalisierung der Dienstleistungen wesentlich zur Vergrösserung der wirtschaftlichen Freiheit beigetragen und den institutionellen Wettbewerb auf weniger Reglementierungen ausgerichtet. Was den Stabilitätspakt anbelangt, konnten Frankreich und Deutschland, welche des Stabilitätspaktes am

⁴⁰ „Im Jahr 2004 liessen sich 526 ausländische Unternehmen in der Schweiz nieder, dies in Zusammenarbeit mit den kantonalen Dienststellen für Wirtschaftsförderung.“ „526 Unternehmen wählten den Standort Schweiz.“, Mitteilung des Staatssekretariats für Wirtschaft vom 9. März 2005.

⁴¹ « Schengen/Dublin : „un danger majeur pour l'économie suisse” », Interview in *L'Agefi*, 11. März 2005.

meisten bedürfen⁴², erreichen, dass dieser bis zum Substanzverlust abgeändert wurde, so dass eine Haushaltsdisziplin beliebig wird.⁴³

Die EU, die beabsichtigte, mit den USA in Bezug auf deren Wirtschaftsmacht und Wettbewerbsfähigkeit zu rivalisieren und dabei das „europäische Sozialmodell“ zu bewahren, liegt jedoch gemäss zahlreichen Indikatoren weit zurück, sowohl hinter der Schweiz wie auch den USA.⁴⁴

Der freie Warenverkehr und die schweizerische Politik der wirtschaftlichen Öffnung sollten sich also nicht auf die EU beschränken, sondern vielmehr den Freihandel mit sämtlichen Ländern der Welt anstreben.⁴⁵ Als Schritt in diese Richtung könnte die Schweiz zum Beispiel ein Abkommen des freien Güterausstauschs mit den Vereinigten Staaten anstreben.⁴⁶

3.2 Beitrag zur Kohäsion der EU

Wenn der freie Handel ein Mittel ist, alle Beteiligten reicher zu machen, zeigt die Erfahrung, dass die Subvention dagegen eine kostspielige und zudem ineffiziente und oft illusorische Form der Hilfe ist.

„Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) stellt einen entscheidenden Schritt dar zur Sicherung des Friedens, der Stabilität und der Prosperität in

⁴² « Without further adjustment either to the current fiscal stance or to social security and healthcare costs, the general government debt-to-GDP ratios of France, Germany, and the U.S. will surpass the 200% of GDP mark by the middle of the current century. This will result in deficits that will be more akin to those currently associated with speculative-grade sovereigns. » « In The Long Run, We Are All Debt: Aging Societies And Sovereign Ratings », Standard & Poor's, März 2005.

⁴³ « The difficulty is the apparent lack of political determination to enforce previously adopted rules once public finances come under pressure, as demonstrated by enthusiasm for diluting the rules at a time when they face their first real test. » « Moving The Goalposts: How Reform Of The Stability And Growth Pact Could Undermine Eurozone Sovereign Ratings », Standard & Poor's, März 2005.

⁴⁴ « US economy ahead of EU by at least 20 years », Studie der Association of European Chambers of Commerce and Industry, März 2005. « Hong Kong retains the highest rating for economic freedom, 8.7 of 10, closely followed by Singapore at 8.6. New Zealand, Switzerland, United Kingdom, and United States tied for third with ratings of 8.2. The other top 10 nations are Australia, Canada, Ireland, and Luxembourg. The rankings of other large economies are Germany, 22; Japan and Italy, 36; France, 44; Mexico, 58; India, 68; Brazil, 74; China, 90; and Russia, 114. » James Gwartney, Professor an der Florida State University, und Robert Lawson, Professor an der Capital University, « Economic Freedom in the World: Annual Report 2004 », Fraser Institute, Juli 2004.

⁴⁵ Wie es auch die Ökonomen Jean-Christian Lambelet und Claudio Sfreddo darstellen, « Comment dynamiser l'économie suisse » (*Analyses & Prévisions*, Institut CREA de macroéconomie appliquée, École des HEC der Universität Lausanne, Frühling 2004), die wie andere Ökonomen auch die Idee signifikanter Wachstumsunterschiede zwischen der Schweiz und der EU bestreiten. Diesbezüglich, vgl. auch Claudio Sfreddo, « Growth in Switzerland: Is the picture really that gloomy? », in *Analyses & Prévisions*, Institut CREA de macroéconomie appliquée, École des HEC der Universität Lausanne, Herbst 2004.

⁴⁶ Eine von der amerikanisch-schweizerischen Handelskammer unterstützte Idee, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft in Betracht gezogen wird.

*Europa, worüber sich die Schweiz nur freuen kann, solange sie auch ihren Interessen entspricht. Auf dieser Überlegung beruht auch der Beschluss des Bundesrates, einen Beitrag ins Auge zu fassen, um den sozialen und die wirtschaftliche Kohäsion in Europa zu fördern. Die Schweiz ist im Prinzip bereit, jährlich einen Betrag von 200 Millionen Franken während fünf Jahren zu gewähren, um zur Entwicklung der neuen EU beizutragen.*⁴⁷

Der Bundesrat hat also einen Betrag von einer Milliarde Schweizer Franken für die Kohäsion der EU versprochen. Die Diskussionen über die Zahlung dieser Milliarde waren mit jenen über die Bilateralen Abkommen II – zu denen Schengen gehört – verbunden.

*„Die Europäische Kommission wünscht, dass Bern finanziell zum Aufbau eines einzigen grossen Marktes beiträgt, von dem die Schweiz profitieren wird“.*⁴⁸

Es ist jedoch unklar, weshalb der „Aufbau“ eines europäischen Binnenmarktes Kosten verursacht. Die Abschaffung von Warenkontrollen und weniger Gesetze sollten eigentlich zu grösseren Ersparnissen führen. Sicher gibt es weniger bei den Zollabgaben zu verdienen, doch wird deren Betrag gezwungenermassen geringer sein als die Gewinne für die gesamte Gesellschaft. Exakt am Vorabend des Abschlusses der Bilateralen Verträge hat Bern den verlangten Tribut akzeptiert:

*„Die Botschafter der 25 Mitgliedländer der Europäischen Union (EU) haben am Donnerstag den Kompromissplan zur zweiten Runde der bilateralen Verhandlungen geprüft. Und es ist kein Zufall, dass die Schweiz am Vorabend versprochen hat, eine Milliarde Franken über fünf Jahre dem Kohäsionsfonds der EU zu überweisen.“*⁴⁹

Prinzipiell müsste man zuerst einmal nach der Rechtfertigung einer solchen Art von Hilfe fragen. Es ist natürlich immer leicht, mit dem Geld anderer grosszügig umzugehen. Die Hilfe an solche, die sie nötig haben, müsste auf einer streng freiwilligen Grundlage erfolgen, und nicht über Steuerumverteilungen oder staatliche Subventionen. Die osteuropäischen Länder müssten sich mit ihrer Erfahrung der Ineffizienz von Umverteilungen als erste gegenüber einer solchen Art von Hilfe kritisch zeigen; und bräuchten sie diese Hilfe auch wirklich? Die Öffnung der Märkte ist bereits eine gegenseitig profitable Form von „Hilfe“. Was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft, sind Investitionen immer besser und nachhaltiger als Almosen entgegenzunehmen und damit auch in die Abhängigkeit zu geraten. Zahlreiche postkommunistische Länder scheinen dies verstanden zu haben, indem sie ausländische Investoren mit einer attraktiven Besteuerung anlocken, zum Beispiel mittels einer „flat tax“. Und gerade dort täte die EU besser daran, das „Laissez-faire“

⁴⁷ « Die Schweiz fasst einen Kohäsionsbeitrag an die erweiterte EU ins Auge », Mitteilung des Integrationsbüros, 12. Mai 2004.

⁴⁸ « L'extension de l'Europe a un coût pour la Suisse », *swissinfo*, 14. Mai 2003.

⁴⁹ « Le compromis qui rapproche la Suisse de l'Europe », *swissinfo*, 12. Mai 2004.

zu praktizieren und den Steuerwettbewerb spielen zu lassen, anstatt aus technokratischer Perspektive zu harmonisieren und zu regulieren.

Die neuen Mitgliedsländer profitieren von ihrem Gütertausch aus dem gleichen Grund, wie die Schweiz. Der Begriff „freiwilliger Austausch“ spricht für sich selbst. Wenn nun also die Schweizer Wirtschaft von der EU-Erweiterung durch den Handel mit den neuen Mitgliedsländern profitiert, profitieren diese ebenfalls. Es ist also nicht klar, warum und wozu die Schweiz eine Milliarde Franken zahlen sollte, umso weniger, als diese grosszügige, von der Gesamtheit der Steuerzahler finanzierte Spende hauptsächlich durch die bilateralen Verträge bedingt ist und nicht durch die eigentliche EU-Erweiterung.

Schlussfolgerung

Die Schweiz soll sich für den Weg des globalen, freien Handels entscheiden und nicht für jenen des kontinentalen Regionalismus. Sie soll die Vertragsfreiheit garantieren, insbesondere durch die Gewährung der Niederlassungsfreiheit für Arbeitende aus Europa und aus anderen Regionen der Welt und sie soll ein attraktiver Finanzplatz bleiben, der die Privatsphäre und die Vertraulichkeit von Bankinformationen bewahrt.

Die Aufhebung von Grenzen ist nur für ein Gebiet vertretbar, dessen Lebensstandard und Sicherheitsniveau relativ hoch und homogen ist. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt illusorisch, Europa als einen solchen Raum zu betrachten, der zudem ein höheres Sicherheitsniveau aufweisen müsste als die übrige Welt, damit die kritisierte Unterscheidung zwischen den inner-europäischen und den aussereuropäischen Ländern gerechtfertigt ist. Die andere Option, nämlich auf die verschiedenen Bevölkerungs-Überwachungs- und -Fichierungssysteme (SIS, Eurodac, Register der Waffenbesitzer) zu zählen, um den durch die Aufhebung der Grenzen entstandenen Sicherheitsverlust zu kompensieren, ist aus liberaler Perspektive weder vertretbar noch in finanzieller Hinsicht durchführbar.

Auf Grund der erheblichen Eingriffe in die individuellen Eigentumsrechte, in den institutionellen Wettbewerb und in den freien Handel, welche der Beitritt der Schweiz zu Schengen/Dublin bewirken würde oder könnte, verdienen die Abkommen eine ernsthafte Neubeurteilung. Wie es die schweizerische Aussenministerin richtig erkannt hat, ist „*Schengen ein sozialdemokratisches Projekt*“.⁵⁰ Sozialdemokratisch oder nicht, der Beitritt der Schweiz zu den Schengen/Dublin-Abkommen scheint aus liberaler Perspektive nicht vertretbar.

⁵⁰ Micheline Calmy-Rey, « Die Europapolitik der Schweiz », Parteitag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, Brig, 23. Oktober 2004.